

AVALIAÇÃO E MONITORAMENTO DAS PRÁTICAS DE PROMOÇÃO DA SAÚDE RELACIONADAS ÀS DANT

Marcia Faria Westphal¹; Juan Carlos Aneiros Fernandez²

Introdução

Existe uma demanda crescente em torno da avaliação e do monitoramento de políticas e programas sociais no Brasil e em outros países, fortemente influenciada por um vetor economicista de contenção e saneamento dos gastos públicos. Governos, organizações não governamentais e principalmente agências internacionais de fomento estão reivindicando cada vez mais a inclusão de metodologias de monitoramento e avaliação do processo, resultados e impacto de programas implementados.

No Brasil são raros os programas, inclusive os do campo da Promoção da Saúde, que aprofundam seus esforços avaliativos, no sentido de mostrar efeitos e impactos. Carvalho et al., (2004), problematizam a avaliação das ações de promoção da saúde, entendida em sua vertente socioambiental, ou seja, como *“um processo de capacitação da comunidade para identificar os determinantes da saúde e desenvolver estratégias para modificá-los”* e destacam que *“demandas e tensões em torno do uso de evidências em políticas públicas, como parte de uma gestão orientada por resultados, indicam muitas vezes um distanciamento entre as concepções e a natureza complexa das intervenções de Promoção da Saúde”*.

A exigência de “provas” de efetividade e eficiência tem desafiado gestores comprometidos com ações realizadas na perspectiva da promoção da saúde, a partir deste conceito, que amplia o escopo das ações muitas vezes para fora do setor saúde. A explicitação das mudanças sociais esperadas exige a adoção de processos colaborativos, considerando o conjunto dos atores envolvidos no processo de desenvolvimento e avaliação das intervenções (Westphal, 2004) Akerman et al

(1994) distinguem os autores que fazem estudos buscando evidenciar a efetividade das ações de outros que desenvolvem ferramentas participativas de avaliação contemplando princípios filosóficos do movimento canadense de promoção da saúde. Nutbean (1998), evitando a polarização, propõe que a avaliação deve ser formatada de acordo com as necessidades dos programas, pois nenhuma abordagem isolada será adequada para qualquer tipo de programa.

Para a avaliação de políticas de Promoção da Saúde é necessário que se integrem enfoques qualitativos e quantitativos para dar conta da subjetividade de conceitos como qualidade de vida e de seus aspectos objetivos (Westphal 1997). Algumas instituições acadêmicas brasileiras vêm utilizando metodologias participativas e múltiplos métodos em seus processos de avaliação em Promoção da Saúde, preocupados mais do que em demonstrar a efetividade de procedimentos, em descobrir como fazer com que uma metodologia de avaliação possa contribuir para o aprendizado, a ação e a transformação de práticas sociais. Consideram que avaliar é produzir juízo de valor ou mérito para alguma ação humana sobre o ambiente social, contrariando os avaliadores de tendência racionalista positivista que consideram que a avaliação está isenta de valores. Como o campo da Promoção da Saúde está permeado de valores em disputa, é só um desenho participativo que permitirá a explicitação de óticas, valores e princípios (Akerman, Mendes & Bogus, 2004).

Objetivo

Este projeto de pesquisa objetivou a construção de um painel de avaliação e monitoramento das ações de Promoção da Saúde desenvolvidas por algumas unidades de saúde em São Paulo relacionadas às doenças e agravos não transmissíveis.

Metodologia

A metodologia utilizada foi a pesquisa ação participante, incluindo parceiros da Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo, do Centro de Estudos

Pesquisa e Documentação em Cidades Saudáveis, da Coordenação de Vigilância em Saúde, mais especificamente a equipe da Subgerência de Vigilância das Doenças e Agravos Não Transmissíveis – CCD/Covisa/SMS.

Esses parceiros prepararam atividades e materiais para orientar a discussão sobre a conceituação da Promoção da Saúde e as estratégias de atuação para homogeneizar o referencial orientador da pesquisa ação desencadeada, tanto entre os parceiros da equipe coordenadora como com os responsáveis por projetos avaliativos de práticas relacionadas a esta área de conhecimento, desenvolvidos nas unidades municipais de saúde, inscritas no projeto de Capacitação em Avaliação da Efetividade da Promoção da Saúde CAEPS-DANT, do Vigisus.

Os parceiros também realizaram um extenso levantamento bibliográfico sobre evidências da efetividade de Promoção da Saúde em DANT, e a partir dos raros trabalhos encontrados, na perspectiva do referencial pactuado, foram identificados alguns instrumentos utilizados para avaliação e monitoramento das práticas de Promoção da Saúde em DANT.

Fazendo uso dos resultados obtidos das ações anteriores, os mesmos participantes da pesquisa construíram um painel para avaliação e monitoramento das ações de Promoção da Saúde realizadas no âmbito da Atenção Básica do município de São Paulo, utilizando como indicadores os campos de ações e princípios orientadores deste campo do conhecimento, definidos na Carta de Ottawa (Brasil [MS], 2001), que sintetiza os resultados da primeira Conferência Mundial de Promoção da Saúde, ratificados durante a 6ª Conferência realizada em Bangkok em 2006. O painel também incluiu espaços para possíveis resultados. Este instrumento de avaliação de práticas e resultados foi testado e revisto participativamente, mediante a resposta a um questionário e à participação em grupos de discussão e avaliação.

Por fim, também o trabalho de análise de todo o processo investigativo, bem como a elaboração do relatório de pesquisa contou com a participação desse grupo de parceiros. Para a análise foi adotada a triangulação de dados que procurou contextualizar as propostas e as percepções dos atores sobre as mesmas, com o

objetivo de validar novas perspectivas para nossa realidade, com o acordo dos atores envolvidos nas mesmas. A triangulação dos dados, por conseguinte, consistiu na checagem dos dados obtidos dos mesmos informantes, em situações variadas e em momentos diferentes, na busca de abrangência maior na descrição, explicação e compreensão da situação em estudo (Patton, 1987).

Resultados e discussão:

No referencial pactuado pelos participantes da pesquisa ação, o sentido atribuído ao conceito de Promoção da Saúde foi o de um processo de capacitação para a autonomia e emancipação para interferir nas condições sociais, econômicas, políticas e ambientais. Entretanto, as práticas e reflexões de parte desses participantes, revista nas outras fases do processo de pesquisa, mantêm ainda resquícios da versão comportamentalista de adoção e mudança de comportamentos adequados à saúde. Parece persistir uma perspectiva verticalizada, motivada pelas dificuldades de contexto, que tem dificultado a prática de uma concepção mais ampla e integrada, em uma estrutura fragmentada e fortemente burocratizada.

A partir do levantamento bibliográfico realizado e sua análise podemos concluir que já haviam projetos voltados para a Promoção da Saúde em DANT no mundo, desde 1972. A perspectiva utilizada, entretanto, é a de países desenvolvidos e a falta de acesso aos textos completos não nos permitiu saber mais a respeito das metodologias de avaliação utilizadas. Mas o que vale chamar a atenção é a perspectiva de Promoção da Saúde dos responsáveis por estes projetos. Parece que a Promoção da Saúde não se guiou pelos cânones biomédicos, mas por princípios do empoderamento, da integralidade, da participação, da intersetorialidade e da combinação de estratégias múltiplas para promover saúde.

No caso das ações e práticas de Promoção da Saúde descritas no teste do painel, a categoria mais citada correspondia ao princípio da participação e ao mesmo tempo as categorias com menor frequência – em ordem crescente – correspondiam às categorias advocacia, políticas públicas saudáveis e mobilização. O que parecia

revelar uma tensão entre a realidade e o referencial teórico pactuado acabou se transformando em uma oportunidade para reforçar o entendimento do processo de formação, avaliação e sucessivas pactuações como um processo social. Há pelo menos duas razões para não tomar esses resultados como um desvio em relação ao referencial teórico adotado, que para o caso em destaque corresponderia a reduzir a questão em torno de uma suposta “despolitização” da participação.

A primeira delas corresponderia ao necessário aprofundamento no entendimento que se tem do desenvolvimento de habilidades pessoais destacado pelos respondentes, pois, se por um lado, essas habilidades são descritas como o simples domínio de técnicas; por outro lado, são referidas como *upgrades* pessoais que produzem desdobramentos na ação coletiva e social dos sujeitos. A segunda diz respeito ao contexto no qual estão inseridas as ações que foram objeto desta investigação, bem como as reflexões feitas em torno delas. O desenvolvimento do CAEPS e suas interfaces com a presente pesquisa criaram um espaço de disputa institucional. Os profissionais que o ocuparam enfrentam uma tensão entre paradigmas e modelos de atenção à saúde, que têm marcado a área da Promoção da Saúde em diferentes dimensões. O fato das ações de Promoção da Saúde em DAN T não estarem entre as estratégias prioritárias do sistema municipal de saúde e sem uma classificação adequada para serem marcadas como produção, pode ser responsável por uma fragmentação e isolamento dessas ações dentro do sistema, bem como dos profissionais que as empreendem.

Referências Bibliográficas

AKERMAN, M. et al. Saúde e meio ambiente: uma análise de diferenciais intra-urbanos enfocando o Município de São Paulo – Brasil. **Revista de Saúde Pública**, v. 28 n. 4, p. 320-325, 1994.

AKERMAN, M.; MENDES, R.; BOGUS, C. M. É possível avaliar um imperativo ético? **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 9, n. 3, p. 605-615, 2004. BRASIL. Promoção da saúde: declaração de alma-ata, carta de Ottawa, declaração de Adelaide,

declaração de Sundsvall, declaração de Santafé de Bogotá, declaração de Jacarta, rede de mega países e declaração do México. **PNUD/Ministério da Saúde**, Brasília, 2001.

CARVALHO, A. I. et al. Concepções e abordagens em avaliação em promoção da saúde. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 9, n.3, p. 521-529, 2004.

NUTBEAM, D. Evaluating health promotion: progress, problems and solutions. **Health Promotion International**. v. 13 n. 1,p. 27-44, 1998.

PATTON, M. Q. **Qualitative evaluation methods**. London: Editora Sage Publications, 1987.

WESTPHAL, M. F. Concepções e abordagens na avaliação em promoção da saúde. Dilemas da avaliação em promoção da saúde: como orientar a produção científica brasileira? **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 3, p. 534-536, jul./set. 2004.

WESTPHAL, M. F. Municípios saudáveis: aspectos conceituais. **Saúde e Sociedade**, São Paulo, v. 6 n. 2, p. 9-18, 1997.